

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden“

KOM(2008) 817 endg. — 2008/0237 (COD)
(2009/C 317/18)

Berichterstatterin: **Anna Maria DARMANIN**

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 19. Januar 2009, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 71 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden

KOM(2008) 817 endg. — 2008/0237 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 26. Juni 2009 an. Berichterstatterin war Anna Maria DARMANIN.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 455. Plenartagung am 15./16. Juli 2009 (Sitzung vom 16. Juli) mit 75 gegen 3 Stimmen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Kommissionsvorschlag über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr, einem als kostengünstigere Beförderungsalternative sehr fragten Verkehrsträger.

1.2. In dem Vorschlag werden die verschiedenen Grundrechte dargelegt, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt werden, namentlich Freizügigkeit, Verbot von Diskriminierungen aus Gründen einer Behinderung und Verbraucherschutz. Der Ausschuss befürwortet daher weitgehend den Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission, möchte jedoch einige Empfehlungen zu seiner Verbesserung aussprechen.

1.3. Der Ausschuss befürchtet, dass einige Textstellen Anlass zu Fehlinterpretationen geben könnten. Folgende Aspekte sind zu klären:

- die Verantwortung für die Bereitstellung von Diensten für Menschen mit Behinderungen: Es muss klarer aus dem Wortlaut hervorgehen, dass es der Europäischen Kommission in erster Linie darum geht, Diskriminierungen in Bezug auf die Bereitstellung (bzw. Nichtbereitstellung) von Fahrgastinformationen über Dienste, die für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind, zu beseitigen;
- die Haftung des Verkehrsunternehmens bei Gepäckverlust: Diese sollte eindeutig festgelegt werden. Außerdem muss eine Art Check-In-System eingerichtet werden;
- die Bereitstellung von Informationen an Bushaltestellen nach Abfahrt: Diese gestaltet sich sehr schwierig, weshalb die Praxistauglichkeit der Erstellung und Übermittlung derartiger Informationen untersucht werden sollte;

- die Verwendung des Begriffs „Busbahnhof“: Dieser Begriff ist ungeeignet, da es sich zumeist nicht um Busbahnhöfe, sondern nur um einfache Bushaltestellen handelt – und wenn doch, dann sind nicht die Verkehrsunternehmen dafür zuständig.

1.4. Der Ausschuss hält fest, dass die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen für Fahrgastrechte auf den Stadt- und Vorortverkehr die Qualität der Dienste und das Image dieses Sektors verbessern würde. In Anbetracht der zahlreichen Unterschiede zwischen dem städtischen und dem internationalen Kraftomnibusverkehr gelangt er jedoch zu der Auffassung, dass es vielleicht sinnvoller wäre, eine Unterscheidung der Fahrgastrechte in Bezug auf diese beiden Beförderungsarten vorzunehmen und spezifische Fahrgastrechte für Stadt- und Vorortverkehrsdienste auszuarbeiten. Der Verordnungsvorschlag sollte sich daher nicht unbedingt auf Stadt- und Vorortverkehrsdienste erstrecken.

1.5. Die Schulung der Mitarbeiter von Verkehrsunternehmen ist für die Bereitstellung von Diensten für Menschen mit Behinderungen von grundlegender Bedeutung. Der Ausschuss unterstützt diesbezüglich die Aufnahme von Artikel 18 über Schulungsmaßnahmen für Busfahrer.

2. Kommissionsvorschlag

2.1. Die Europäische Kommission hat 2005 ein Konsultationsverfahren zu Fahrgastrechten im grenzüberschreitenden Kraftomnibusverkehr eingeleitet, an dem sich zahlreiche Fachverbände, Organisationen der Zivilgesellschaft, nationale Agenturen und Mitgliedstaaten beteiligt haben.

2.2. Die Europäische Kommission hat außerdem eine Folgenabschätzung für die folgenden Politikoptionen vorgenommen:

- Beibehaltung des Status quo;

- Mindestschutz;
- Maximaler Schutz;
- Freiwillige Verpflichtungen und Selbstregulierung.

Aufgrund dieser Folgenabschätzung wurde eine Kombination dieser Optionen für die verschiedenen ermittelten Schutzaspekte angewendet.

2.3. Durch den Vorschlag sollen im Wesentlichen Rechte für Fahrgäste im Kraftomnibusverkehr festgeschrieben werden, um die Attraktivität des Omnibusverkehrs und das Vertrauen in diesen Verkehrsträger zu steigern sowie einheitliche Bedingungen für den Wettbewerb zwischen Verkehrsunternehmen aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten und zwischen verschiedenen Verkehrsträgern zu schaffen.

2.4. Der Vorschlag enthält Bestimmungen für folgende Bereiche:

- Haftung für von Fahrgästen erlittene Personenschäden (einschließlich Tod) sowie für Beschädigung oder Verlust des Reisegepäcks;
- Verbot der Diskriminierung von Fahrgästen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnorts in den Beförderungsbedingungen von Omnibusunternehmen;
- Hilfeleistung für Personen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität;
- Pflichten von Omnibusunternehmen bei Annullierung von Fahrten und bei Verspätungen;
- Informationspflichten;
- Umgang mit Beschwerden;
- allgemeine Durchsetzungsvorschriften.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Kommissionsvorschlag über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr, die in den einzelnen Mitgliedstaaten bislang sehr stark voneinander abweichen. Nach Meinung des Ausschusses sind klare Leitlinien für den Schutz der Rechte der Fahrgäste, die diesen Verkehrsträger benutzen, erforderlich, zumal der Kraftomnibusverkehr in den meisten Ländern der am wenigsten regulierte Verkehrsträger ist.

3.2. Der Ausschuss befürwortet die Stärkung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung sowie die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität in diesem Vorschlag, fordert allerdings spezifische Klarstellungen, um Ungenauigkeiten auszuräumen und so Fehlinterpretationen des Textes vorzubeugen.

3.3. Da einige Verpflichtungen aus der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen übernommen wurden, sollten die Mitgliedstaaten ein auf Verkehrsunternehmen anzuwendendes Sanktionssystem im Falle von Verstößen gegen diese Rechte festlegen.

3.4. Hinsichtlich der Rechte von Fahrgästen mit Behinderungen ist nach Meinung des Ausschusses die Option „Maximaler Schutz“ unbedingt der geeignete Ansatz, damit die Achtung, die Würde und die Rechte des Einzelnen auch wirklich gewährleistet werden. Um jedoch eine korrekte Anwendung der Rechtsvorschriften sicherzustellen, müssen die entsprechenden Regelungsstandards so schnell wie möglich umgesetzt und aufmerksam überwacht werden.

3.5. Es ist angemessen, dass der Vorschlag Vorschriften für Kraftomnibusverkehrsdienste enthält. Mit Artikel 2 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags wird ein vergleichbares Schutzniveau in der gesamten Europäischen Union sichergestellt; dies steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und trägt den unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung.

3.6. In Bezug auf die Haftung von Omnibusunternehmen für Fahrgäste und Reisegepäck sollte klargestellt werden, dass die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Höhe der Entschädigung die Möglichkeit der betroffenen Verbraucher unberührt lassen sollte, gegebenenfalls den Rechtsweg zu beschreiten. Nach dem Vorbild anderer Verkehrsträger sollte eine Entschädigungsregelung eingeführt werden.

3.7. Der Ausschuss betont, dass es oftmals die schwächsten Bevölkerungsgruppen sind, die diese grenzüberschreitenden Verkehrsträger nutzen, und befürwortet daher die neuen, von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Schutzmaßnahmen.

3.8. Nach Auffassung des Ausschusses sollten Aktionspläne aufgestellt werden, damit Menschen mit eingeschränkter Mobilität in Busbahnhöfen, an Bushaltestellen und an Bord der Busse die erforderliche Hilfe bekommen. Vertreter von Menschen mit Behinderungen und Omnibusunternehmen sollten hierbei eine Schlüsselrolle übernehmen.

3.9. Zwar sollte als vorrangiges Ziel stets der Komfort der Fahrgäste angestrebt werden, doch sollten in die Überlegungen über Entschädigungen und Erstattungen auch folgende Aspekte einfließen:

- Verletzung oder Tod infolge der Nutzung des Transportmittels;
- Fahrtannullierung, Verspätungen oder Umleitungen;
- Verlust von Eigentum durch das Verkehrsunternehmen und
- Informationsmangel.

3.10. Unter all diesen Umständen muss jedoch die Verantwortung des Verkehrsunternehmens erwiesen sein. Außerdem darf die Entschädigungslast nicht zu dessen wirtschaftlichem Untergang führen. Daher sollten die Entschädigungen unter Berücksichtigung der Bedürfnisse sowohl der Verbraucher als auch der Verkehrsunternehmen realistisch bemessen sein und prompt geleistet werden.

3.11. Schadensersatzansprüche sollten einfach erhoben werden können; in den einschlägigen Bestimmungen sollte festgelegt werden, dass die Verfahren sowohl in dem Mitgliedstaat, der Reiseziel ist, als auch im Wohnsitzland angestrengt werden können.

3.12. Der Informationszugang ist von grundlegender Bedeutung. Der Ausschuss begrüßt daher, dass in dieser Frage die Option „Maximaler Schutz“ gewählt wurde, zumal Information eines der besten Mittel ist, um Unannehmlichkeiten im Reiseverkehr zu vermeiden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Nahverkehr

4.1.1. Der Ausschuss befürwortet den Kommissionsvorschlag, da mit der Anwendung dieser Verordnung der Binnenmarkt ganz allgemein vertieft und die Fahrgastrechte, insbesondere von Menschen mit Behinderungen, gestärkt werden, sowie die Einführung der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Stadtverkehrs-, Vorortverkehrs- und Regionalverkehrsdienste, die in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vom 23. Oktober 2007 erfasst werden, von dem Anwendungsbereich dieser Verordnung auszunehmen.

Er ist jedoch der Ansicht, dass zum Schutz der Verbraucherrechte in dem mit diesem Verordnungsvorschlag beabsichtigten Ausmaß eine ganze Reihe öffentlicher Dienstleistungsverträge überarbeitet werden müsste, die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 abgeschlossen wurden. Außerdem unterscheiden sich die Bedingungen, Infrastruktur und Ausrüstung für Straßenverkehrsdienste (die in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 fallen) und für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen so sehr, dass ein Vergleich kaum möglich ist.

Der Ausschuss würde vorziehen, dass Stadtverkehrs-, Vorortverkehrs- und Regionalverkehrsdienste vollkommen aus diesem Verordnungsvorschlag ausgenommen und die Rechte ihrer Benutzer in einer gesonderten Verordnung behandelt werden.

4.2. Zugänglichkeit

4.2.1. Der Ausschuss bedauert, dass die Situation von Menschen mit Behinderungen in diesem Vorschlag nicht gezielter und ausführlicher berücksichtigt wurde bzw. keine fortschrittlicheren Normen für den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen und eingeschränkter Mobilität festgelegt wurden. Ihr Zugang zu Verkehrsdiensten muss unbedingt gewährleistet werden.

Die praktische Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen würde keinerlei neue Belastung für die Unternehmen nach sich ziehen, da die in dieser Verordnung verankerten Verpflichtungen aus anderen Gemeinschaftsvorschriften wie der Richtlinie 2001/85/EG⁽¹⁾ abgeleitet sind. In Erwägungsgrund 11 dieser Richtlinie ist Folgendes festgehalten: „(...) im Einklang mit der Verkehrs- und der Sozialpolitik der Gemeinschaft sind jedoch auch technische Vorschriften für die Zugänglichkeit der unter diese Richtlinie fallenden Fahrzeuge für Personen mit eingeschränkter Mobilität erforderlich. Es muss alles unternommen werden, um die Zugänglichkeit dieser Fahrzeuge zu verbessern.“

(1) ABl. L 42 vom 13.2.2002, S. 1-102.

4.2.2. Der Ausschuss vertritt daher die Auffassung, dass die neuen Verpflichtungen für Verkehrsunternehmen als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen anerkannt werden sollten. Aus diesem Grund sollte eine finanzielle Abgeltung nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße erfolgen.

4.2.3. Ziel ist es, Menschen mit eingeschränkter Mobilität einschließlich stark übergewichtiger Menschen vergleichbare Möglichkeiten für Busreisen wie Menschen ohne Mobilitätseinschränkungen zu eröffnen. Der Ausschuss unterstützt daher Vorschriften, die Diskriminierungen verbieten und zur Bereitstellung von Hilfeleistungen für diese Fahrgäste während der Reise verpflichtet, wie sie, wenn auch unzureichend, in dem Verordnungsvorschlag dargelegt werden. Hierfür müssen die Verbände der Verkehrsunternehmen und die Organisationen von Menschen mit Behinderungen gemeinsam Voraussetzungen für die Zugänglichkeit der Dienste ermitteln.

4.2.4. Aus gerechtfertigten Gründen wie der Straßenverkehrssicherheit kann die Gewährleistung der Zugänglichkeit verweigert werden, doch darf dies nicht aus rein wirtschaftlichen Gründen geschehen. Der Zugang sollte nur aus objektiven, nicht-diskriminierenden und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügenden Gründen verweigert werden können, die zuvor veröffentlicht und eng ausgelegt werden, da sie die Freizügigkeit einschränken. Aus Artikel 5 des Verordnungsvorschlags wird deutlich, dass es um unveräußerliche Rechte geht.

4.2.5. Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission auf, das Verfahren zur Normung von Rollstühlen und Rollstuhlbefestigungssystemen einzuleiten, damit diese sicher in Bussen genutzt werden können.

4.2.6. Der Ausschuss befürwortet Initiativen wie „Beförderung auf Abruf“, die für Menschen mit Behinderungen oftmals eine gute Alternative sein können. Daher würde der Ausschuss die Aufnahme derartiger Dienste in Ausschreibungen im Verkehrswesen begrüßen.

4.2.7. In Kapitel III des Verordnungsvorschlags sind die Beförderungspflicht sowie Vorschriften für das Recht auf Hilfe in Busbahnhöfen und im Fahrzeug, die Voraussetzungen, unter denen diese Hilfe geleistet wird, die Benachrichtigung Dritter und die Haftung für Rollstühle und Mobilitätshilfen verankert. All dies ist zwar angemessen, aber durchaus ausbaufähig. Der Ausschuss empfiehlt die Auszeichnung von Verkehrsunternehmen, die über die verpflichtenden Maßnahmen hinausgehen, um wirklich an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen angepasste Verkehrsdienste anzubieten.

4.3. Schulung von Personal

4.3.1. Mit Schulungsmaßnahmen steht und fällt die Bereitstellung von Diensten für Menschen mit Behinderungen. Der Ausschuss befürwortet daher ausdrücklich Artikel 18 des Verordnungsvorschlags. Dies wäre eine ausgezeichnete Gelegenheit für eine weiterführende Zusammenarbeit zwischen den Verbänden der Verkehrsunternehmen und den Organisationen von Menschen mit Behinderungen, die derartige Schulungen durchführen könnten.

4.4. Entschädigung im Todesfall

4.4.1. Der Ausschuss räumt zwar ein, dass Vorauszahlungen für entschädigungsberechtigte natürliche Personen, die einen Angehörigen bei einem Verkehrsunfall verloren haben, zum Teil spät erfolgen, ist jedoch der Meinung, dass nach Maßgabe des erlittenen Schadens 15 Tage eine angemessene Frist für Vorauszahlungen zur Deckung eines etwaigen unmittelbaren Finanzbedarfs an die Familien der Opfer von Verkehrsunfällen mit tödlichem Ausgang oder an die Opfer selbst ist, die infolge des Unfalls Beeinträchtigungen der körperlichen oder der geistigen Gesundheit davongetragen haben.

4.4.2. Diesbezüglich empfiehlt der Ausschuss die Klarstellung von Artikel 8, um als „entschädigungsberechtigte Person“ insbesondere auch Minderjährige festzulegen, die ihre Eltern (bzw. ihren Vormund) verloren haben.

4.5. Gepäckverlust

4.5.1. Der Ausschuss befürwortet, dass die Fahrgastrechte bei Gepäcksdiebstahl oder -verlust sichergestellt werden sollten und die Fahrgäste daher Anspruch auf Entschädigung haben. Omnibusunternehmen sollten für den Verlust des ihnen anvertrauten Gepäcks haften. Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit sollte Europäische Kommission daher die Vorschriften von Artikel 9 des Verordnungsvorschlags präzisieren, da der derzeitige Wortlaut unklar ist und eine unterschiedliche Auslegung je nach Umständen zulässt.

4.5.2. Der Ausschuss hebt diesbezüglich insbesondere hervor, dass der Verkehrsunternehmer nicht dazu verpflichtet ist, dem Verbraucher einen Check-In-Dienst anzubieten.

4.5.3. Nach Meinung des Ausschuss sollten auch gesonderte Vorschriften für den Verlust oder die Beschädigung von Mobilitätshilfen von Menschen mit Behinderungen gelten.

4.6. Informationen bei Versäumen von Anschlussverbindungen

4.6.1. Es gilt, alle nur erdenklichen Anstrengungen zu unternehmen, damit die Fahrgäste rechtzeitig über etwaige Verspätungen oder das Versäumen von Anschlussverbindungen informiert werden. Es ist jedoch manchmal sehr kompliziert, die entsprechende Information an den Fahrgast weiterzuleiten. Daher erachtet der Ausschuss Artikel 21 als praxisuntauglich, seine Bestimmungen können angesichts der Wesensmerkmale von Bushaltestellen, die schließlich normalerweise nicht bemannt sind, nur schwer in die Praxis umgesetzt werden.

4.6.2. Der Ausschuss schlägt vor, dass die Europäische Kommission FuE-Mittel für die Konzipierung und Umsetzung von IKT für Fahrgastinformationssysteme bereitstellen sollte, die zuverlässige und sichere Daten in Echtzeit an den Bushaltestellen liefern, und spricht sich für die Entwicklung leichter On-Board-Informationssysteme zur Vereinfachung der Reiseplanung (Intelligente Verkehrssysteme - IVS) aus.

4.7. Busbahnhöfe

4.7.1. Die Europäische Kommission verweist in ihrem Verordnungsvorschlag mehrmals auf „Busbahnhöfe“. Derartige Busbahnhöfe bestehen in der Regel nicht oder wenn doch, dann fallen sie meistens in die Zuständigkeit von Bahnhöfen und Flugplätzen. In allen anderen Fällen gibt es kaum echte Busbahnhöfe, sondern nur unbemannte Haltestellen.

Brüssel, den 16. Juli 2009

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Mario SEPI
